

حکمرانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری جمهوری اسلامی ایران وحید آرای^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۶/۳۰



چکیده:

نظارت نقش عمده‌ای در بهبود سیاست‌ها و کارکردهای دولت ایفا می‌نماید؛ هدف از ایجاد حکمرانی نظارتی، کنترل انحراف‌های احتمالی در دستگاه‌های اداری است تا از طریق ارائه بازخوردهای اصلاحی، ضمن فراهم ساختن اطلاعات لازم برای بهبود حکمرانی و سیاستگذاری، اصلاحات فرایندی لازم در ارکان نظام سیاسی و اداری اعمال شود. قوه قضاییه با اعمال نظارت قضایی عام و فراگیر و به عنوان اصلی‌ترین مرجع نظارتی کشور و حافظ حقوق شهروندی و وظیفه دارد با انجام نظارت و بازرسی اقدام به آسیب‌شناسی، پیشگیری و مقابله با سوءجریان، تخلف و جرم نماید. این مقاله با استفاده از روش توصیفی تحلیلی به این می‌پردازد که حکمرانی نظارت قضایی در دو سطح درونی و بیرونی ناظر بر همه فعالیت‌ها و اعمال دستگاه‌های اداری بوده و موجبات تضمین رعایت قوانین و مقررات، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و خارج شدن از حیطه صلاحیت و اختیارات و جبران خسارات وارده به شهروندان را به دو شیوه نظارت استقلالی (اطلاع از طرز کار و حسن جریان امور و چگونگی اجرای قوانین در سازمان‌ها و ادارات دولتی) و نظارت دادرسی (رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های دولتی و احکام مراجع شبه قضایی قوه مجریه) فراهم می‌آورد.

واژگان اصلی: حکمرانی، نظارت، نظارت قضایی، دستگاه اداری، قوه قضاییه.

۱. استادیار سیاستگذاری عمومی، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکزی، تهران، ایران.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از موارد نادری که از واژه نظارت استفاده کرده و به صراحت از نظارت نام برده، در وظایف و اختیارات قوه قضاییه است که در اصل ۱۰۹ آن را به عنوان مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین معرفی کرده؛ یعنی یکی از پنج هدف و رسالت قوه قضاییه که دارای اهمیت ویژه است، نظارت خواهد بود. قوه‌ای که مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی می‌باشد، مهمترین دستگاه نظارتی کشور است. نظارت‌های قوه قضاییه به اعتبار فنون و نتایج حاصله به دو شیوه اعمال می‌شود؛ استطلاعی و دادرسی. نظارت استطلاعی، نظارتی است که به منظور اطلاع از طرز کار و حسن جریان امور و چگونگی اجرای قوانین در سازمان‌ها و ادارات دولتی صورت می‌گیرد و این نظارت، نظارتی فراگیر و عام و در واقع مقدمه‌ای برای اعمال نظارت‌های شدیدتر بعدی می‌باشد. این نظارت عمدتاً در سازمان بازرسی کل کشور متمرکز شده است. یکی دیگر از نظارت‌های قضایی که مهمترین ابزار شهروندان در صیانت از حقوق خود می‌باشد، نظارت ترافیعی می‌باشد که مهمترین بخش این نظارت، در دیوان عدالت اداری متمرکز شده است و شامل رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های دولتی و احکام مراجع شبه قضایی قوه مجریه می‌باشد که مورد اخیر را می‌توان نظارت استینافی از احکام این مراجع دانست. به این ترتیب، نظارت قضایی ناظر بر همه فعالیت‌ها و اعمال سازمان‌های اداری بوده و موجبات تضمین رعایت قوانین و مقررات، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و خارج شدن از حیطه صلاحیت و اختیارات و جبران خسارات وارده به شهروندان فراهم می‌آورد. از این رو، قوه قضاییه به عنوان نظارت قضایی عام و فراگیر و اصلی‌ترین مرجع نظارتی کشور و یک دستگاه ضدفساد و حافظ حقوق شهروندی وظیفه دارد با انجام نظارت و بازرسی اقدام به آسیب‌شناسی، پیشگیری و مقابله با سوءجریانات نماید.

از جمله مسایل مهمی که در ارتباط با اصل ۱۷۴ قانون اساسی مطرح می‌گردد، چپستی و مفهوم عبارت دستگاه‌های اداری است. به طور کلی مقصود مقنن از عبارت دستگاه‌های اداری، کلیه نهادها، سازمان‌ها، ادارات و مؤسساتی است که کارویژه آنها ارائه خدمات و تأمین مقتضیات و منافع عمومی است. با مذاقه در قوانین اداری کشور مشخص می‌گردد، نظام حقوق اداری ایران به غیر از مفهوم دستگاه اداری، از دو اصطلاح سازمان اداری و دستگاه اجرایی نیز استفاده نموده است (به عنوان نمونه؛ ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، اصطلاح سازمان اداری و ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، اصطلاح دستگاه اجرایی را بکار برده‌اند). مفهوم دستگاه اجرایی در قانون برنامه و بودجه و قانون مدیریت

خدمات کشوری، مصادیق مشابهی با یکدیگر ندارند و مفهومی که در قانون برنامه و بودجه ذکر گردیده، عام‌تر و گسترده‌تر از قانون مدیریت خدمات کشوری است چرا که هر نهادی ولو اینکه دولتی نباشد ولی برای آن بودجه تعیین شود، دستگاه اداری تلقی می‌گردد. بنابراین، اگر در قوانین اداری، اصطلاح دستگاه اداری به صورت مطلق بیان شود، کلیه دستگاه‌های اجرایی مثل وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و ... را شامل می‌شود (صداقتی، ۱۳۹۰: ۳۵). شایان ذکر اینکه اصطلاح دستگاه اجرایی مندرج در قانون برنامه و بودجه توسط قانون مدیریت خدمات کشوری نسخ نگردیده است. به عبارت دیگر، از سال ۱۳۸۶ به بعد، منظور از دستگاه اجرایی همان تعریفی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده است به استثنای مسایل مالی و امور مربوط به بودجه (رستمی، ۱۳۸۷: ۸).

در این مقاله تلاش شده است ضمن پرداختن به ماهیت و ویژگی‌های نظارت قضایی، حکمرانی نظارت قوه قضاییه در دو سطح درونی و بیرونی بر اعمال دستگاه‌های اداری مورد بررسی قرار گیرد تا جایگاه شایسته نظارت قضایی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین شود.

۱. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۱.۱. پیشینه تحقیق

آرای و ملک محمدی (۱۳۹۳) در مقاله «بررسی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی ایران و اتحادیه اروپا» به مبانی و ارزیابی الگوهای نظارت قضایی کنونی موجود اتحادیه اروپا و ایران و نیز وجوه مشابهت و ممیزات آن‌ها پرداختند. یکی از مهم‌ترین اقسام نظارت، نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری است که بر مبنای حاکمیت قانون، تکلیف مقامات و نهادهای عمومی به پاسخگویی و نیز استقرار مردم‌سالاری در دهه‌های اخیر تکوین و توسعه یافته است. الگوهای نظارتی در برخی از نظام‌های حقوقی عضو اتحادیه اروپا بر اساس اینکه بر پایه ساختار یا صلاحیت تعریف شود، به انواعی تقسیم می‌گردد، گر چه در راستای هدف غایی اعضای اتحادیه اروپا در یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات خود، بازه‌های امیدی در ایجاد یک الگوی مشترک در حوزه نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری در حال شکل‌گیری است. در نظام حقوقی ایران نیز به تبع برخی کشورهای پیشرو در این زمینه از جمله فرانسه و آلمان، نهادهای نظارت قضایی توسط قانونگذار بنا شده که هر یک کارکردهای خاص خود را دارند.

رضایی‌زاده و دیگران (۱۳۹۶) در مقاله «مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان» تأکید نمودند نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری که به معنای کنترل این اعمال و تصمیمات توسط دستگاهی مستقل از قدرت اداری و اجرایی می‌باشد، از مهم‌ترین ضمانت‌های اجرایی تحقق اصل حاکمیت قانون بوده و تضمینی مهم در برابر تجاوز مقامات عمومی از حدود صلاحیت‌ها و اختیارات خود به شمار می‌رود. این روش نظارت، در حقوق اداری ایران و انگلستان به ترتیب مبتنی بر دو الگوی متمرکز و غیرمتمرکز نظارت قضایی می‌باشد که هر یک، از ساز و کارهای اجرایی خاصی پیروی می‌کنند. در حقوق ایران، دیوان عدالت اداری نظارت عالی بر اعمال و تصمیمات اداری را بر مبنای صلاحیت‌های مشخصی که براساس قانون از آن برخوردار می‌باشد و بر پایه دو معیار اصلی مشروعیت و صلاحیت اعمال می‌نماید؛ حال آنکه نظارت قضایی بر اعمال دولت در حقوق انگلستان، بر پایه دو معیار یاد شده و توسط دادگاه‌های عمومی صورت می‌گیرد.

احسانی و پروین (۱۳۹۹) در مقاله «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا» نظارت قضایی بر اعمال اداری را به مثابه یکی از مهم‌ترین تدابیری می‌دانند که از طریق رویه قضایی برای سامان بخشیدن به نحوه اعمال صلاحیت‌های اختیاری، تأسیس و به مثابه یکی از اصول بنیادین کنترل قضایی اعمال دولت در محاکم و مراجع دادرسی اداری، با ترکیبی از سازوکارهای حمایتی متنوع در مواقع نقض رویه‌ها، تقویت منافع و امتیازات و ایراد خسارات، به حمایت از خواسته‌ها و انتظارات مشروع شهروندان می‌پردازد. در این مقاله تلاش شده تا ضمن مطالعه تطبیقی با ایالات متحده آمریکا و قیاس موردی برخی از مهم‌ترین قضایای اداری مرتبط با نظام حقوقی ایران، حتی الامکان پیشنهادهایی در جهت استفاده از اصل مذکور در دادرسی‌های اداری ایران ارائه شود. اگر شیوه اعمال صلاحیت‌های اختیاری با کاربردهای برخی اصول و قواعد حقوقی، قانونمند شود، در این صورت بخش وسیعی از اعمال کارگزاران عمومی، به ویژه مقام‌های دولتی، تحت کنترل قضایی قرار خواهد گرفت.

۱.۲. مفهوم و ماهیت نظارت قضایی:

نظارت قضایی بر اعمال دولت از بنیان‌های دولت قانونمدار شناخته می‌شود و شامل نظارت بر اقدامات اجرایی و مقررات دولتی می‌گردد. در نظام‌های حقوقی مختلف با توجه به ساختار سیاسی و حقوقی هر کشور، نظارت قضایی به نحو متفاوتی اعمال می‌شود (خزایی، ۱۳۹۷). نظارت قضایی، به نظارت از سوی قوه قضاییه یعنی رسیدگی مراجع قضایی به تصمیمات، آیین‌نامه‌ها و اعمال کارکنان و

واحدهای اداری از حیث مطابقت با قوانین و مقررات گفته می‌شود. مراجع قضایی به کار رفته در تعریف فوق شامل تمامی واحدهایی است که زیر مجموعه قوه قضائیه بوده و به طور مستقیم در امر نظارت بر سازمان‌های اداری مشارکت دارند، خواه این نظارت جنبه قضایی داشته و منجر به صدور حکم قضایی شود و خواه صرفاً جنبه استطلاعی داشته و هدف کسب اطلاع از کار ادارات دولتی باشد. بنابراین دیوان عدالت اداری، قضات دادگاه‌ها، سازمان بازرسی کل کشور و رئیس قوه قضائیه در زمره مراجع قضایی می‌باشند. فعالیت سازمان‌های اداری یا تابع حقوق اداری است که شامل مجموعه قواعد ترجیحی حقوق عمومی است که سازمان‌های اداری از آن برخوردارند، (موسی‌زاده، ۱۳۷۴: ۱۷) و یا تابع نظام ترجیحی حقوق عمومی نبوده و قواعد عام حقوقی بر آنها اعمال می‌شود. نظارت قضایی مورد توجه این مقاله هر دو جنبه را در بر می‌گیرد، زیرا در دولت قانونمند همه فعالیت‌های سازمان‌های اداری تابع قانون بوده و نمی‌توان هیچ یک از فعالیت‌های آنها را از سیطره قانون خارج دانست. عنصر سوم این تعریف مطابقت با قوانین می‌باشد. مراجع قضایی، اعمال، آئین‌نامه‌ها و تصمیمات واحدها و مأموران سازمان‌های اداری را با قوانین و مقررات مطابقت داده و موارد خلاف قانون را ابطال نموده و اگر خسارتی متوجه افراد شده باشد، خسارت وارده را تعیین می‌نماید و در صورتی که مرتکب جرمی شده باشند، مبادرت به صدور حکم مقتضی می‌نمایند، اما آنها حق ندارند که به جای مأموران اداری تصمیم‌گیری اتخاذ نمایند، زیرا این امر دخالت در کار قوه مجریه تلقی می‌شود.

نظارت قضایی ناظر بر همه فعالیت‌ها و اعمال سازمان‌های اداری بوده و قالب‌بندی حقوقی سازمان‌های اداری به وسیله آنها شکل می‌گیرد، بنابراین مقامات و مأمورین اداری می‌بایست در تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های خود از قوانین پیروی کنند و تضمین اجرای قوانین بر عهده قوه قضائیه مستقل می‌باشد. دستگاه اداری تابع قوانین و مقررات می‌باشد و عدم رعایت قوانین از جانب این دستگاه‌ها، موجب بطلان اعمال و اقدامات آنها می‌شود. قانون اساسی به عنوان برترین قانون که همه قوا می‌بایست آن را رعایت کنند در رأس هرم قوانین کشور قرار دارد. عدم رعایت قوانین و مقررات می‌تواند موجب بطلان اعمال و تصمیمات و آیین‌نامه‌های اداری شود و همچنین مسئولیت مدنی آنها را در جریان خسارت وارده موجب شود. در بعضی از موارد، عدم رعایت قوانین مستوجب مسئولیت کیفری مأمورین اداری و مجازات آنها نیز می‌شود. نظارت قوه قضائیه تضمین‌کننده اصلی رعایت قوانین در سازمان‌های اداری است که به وسیله اعمال نظارت‌های خود می‌تواند این ضرورت مهم را تأمین نماید. در حقوق اداری، اصل بر عدم صلاحیت می‌باشد، مگر اینکه صلاحیت افراد و

مراجع اداری در قانون پیش بینی شده باشد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۴۳۴). در حقوق عمومی، صلاحیت و اختیاراتی که به مأموران دولتی داده شده، برای تأمین منافع عمومی است که باید آن را در حدود قانون و در نهایت صداقت و امانت و بی‌غرضی و حسن نیت انجام دهند. آنها نمی‌توانند اختیارات خود را در راه مقاصد و اغراض شخصی به کار برند. کوچکترین انحراف از اهداف قانونی، سوء استفاده از قدرت محسوب و موجب مسئولیت می‌باشد. مأموران اداری از چند جهت - نظیر مداخله در امور قانونگذاری و قضایی، مداخله در امور مأمور دیگر، تجاوز از صلاحیت به سبب رعایت نکردن قلمرو و مدت مأموریت - می‌توانند از صلاحیت خود خارج شوند و نظارت قضایی با کنترل اعمال و تصمیمات آنها موجب می‌شود که خروج آنها از صلاحیتشان را، بطلان کننده عملشان بداند و از این طریق حاکمیت قانون بر سازمان‌های اداری تضمین شود (همان، ۴۳۹-۴۳۷).

همانطور که قانوناً افراد مسئول اعمال خود هستند، دولت نیز در مقابل اعمالی که انجام می‌دهد مسئولیت دارد و باید از عهده خسارات و صدماتی که به افراد می‌زند، برآید. بنابراین یکی از ضرورت‌های مهم نظارت قضایی، جبران خسارات وارده به اشخاص می‌باشد، که دولت و مأمورین دولت، مسبب آن بوده‌اند. خسارات مزبور در اصل قابل جبران هستند و ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی فقط اعمال حاکمیت را که دارای دو خصوصیت ضروری بودن و بر اساس قانون بودن می‌باشند را مستثنی کرده است. جبران خسارت و میزان آن نیز از طریق رسیدگی قضایی صورت می‌گیرد (عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

نظارت قضایی قانونمند و بر اساس قوانین و مقررات انجام می‌شود و هر نوع ارزیابی در نظارت قضایی تابع قانون و مقررات لازم‌الاجرا است. در نظام قضایی اسلام هر نوع نظارت قضایی با معیار قانون انجام می‌شود و در مواردی که قانون مدون یافت نشود و یا ابهام، اجمال و یا تعارض وجود داشته باشد، بر اساس اصل ۱۶۷ قانون اساسی با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم صادر می‌شود. همچنین تفسیر قانون در مقام دادرسی و تمییز حق با خود قضات رسیدگی کننده است (اصل ۷۳ قانون اساسی). نظارت قضایی امتیاز فراگیر بودن را هم دارد. بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت قوه قضاییه به طور فراگیر بیان شده و نظارت بر حسن اجرای قوانین به نحو عام‌الشمول و کلی به عنوان یکی از پنج وظیفه عمده قوه قضاییه شناخته شده است. در نظارت قضایی که مرجع نهایی اعمال آن، دادگاه صالح است، تفسیر قانون در مقام دادرسی بر اساس اصل ۷۳ قانون اساسی بر عهده قضات و دادرسان خواهد بود که در مقام دادرسی و انطباق قانون بر محتوای

پرونده، قانون را بنا بر تفسیری که ارائه می‌دهند، اجرا خواهند کرد. زیرا قضات را نمی‌توان مجبور به ارجاع به دیگری کرد و مقتضای اصل استقلال قضایی ایجاب می‌کند که دادرس در دادرسی به استنباط خود و فهمی که از قانون دارد استناد کند.^۱

در نظارت قضایی مسئولیت‌ها تفکیک شده و بخش بازپرسی و تحقیق از بخش قضاوت و صدور حکم جدا عمل می‌کنند، پس تحقیق و بازپرسی از یک سو و قضاوت از سوی دیگر، توسط دو شخص و دو مرجع انجام خواهد شد. به عنوان مثال در جرائم کیفری و جزایی، نخست ضابطان قضایی پس از اطلاع از وقوع جرم اقداماتی را به منظور حفظ آثار و علایم جرم و جلوگیری از فرار متهم انجام می‌دهند و مراتب را بر اساس قانون آیین دادرسی کیفری به مراجع ذیصلاح (مقام قضایی یا دادرس) اعلام می‌کنند. مرحله دوم مرحله تعقیب و تحقیق است که بر عهده دادرس است که با تشکیل پرونده و جمع‌آوری دلایل بر له یا علیه متهم اظهار نظر شده و در مورد بزهکاری یا بی‌گناهی متهم تصمیم‌گیری می‌شود که بر عهده قضات دادرس (دادیار یا بازپرس) است و در جرایم مهم علاوه بر تحقیقات دادرس، تحقیقات تکمیلی توسط خود قضات دادگاه به عمل می‌آید. مرحله سوم، دادرسی است که صورت اعلام رأی از سوی دادگاه مشخص می‌شود و مرحله چهارم اجراست که بر عهده نهادهای اجرایی دادگاه‌ها می‌باشد. بنابراین تفکیک مسئولیت‌ها به عدالت نزدیک‌تر است و احتمال تبانی، اشتباه و غرض ورزی در آن کمتر خواهد بود. بنابراین نظام قضایی در جمهوری اسلامی ایران بنا به روال سنت متداول و عرف موجود در سطح بین‌المللی، بر اساس تفکیک مسئولیت‌های قضایی و به منظور نظارت بیشتر و دقیق‌تر قضایی تنظیم شده است (قانون اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۸).

۱.۳. ویژگی‌های نظارت قضایی

نظارت قضایی دارای ویژگی‌هایی است که می‌توان گفت آن را بر سایر نظارت‌های موجود بر سازمان‌های اداری، برتر دانسته و می‌بایست در جهت تقویت و گسترش آن اهتمام شود (راسخ، ۱۳۸۸ و عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

^۱ - لازم به ذکر است که صلاحیت تفسیر قانون توسط قضات و دادرسان، شامل قانون اساسی نمی‌شود؛ چرا که بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی، صلاحیت انحصاری تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان بوده، بنابراین مراجع قضایی اعم از قضات محاکم عمومی، دیوان عدالت اداری و ... به استناد اصول قانون اساسی حق صدور رأی و حکم را ندارند چون این امر منجر به تفسیر قانون اساسی خواهد شد.

استقلال قوه قضاییه: حکومت قانون، تنها زمانی می‌تواند کارایی داشته باشد که قوه قضاییه مستقل، حافظ آن باشد این استقلال شامل دو نوع است: استقلال مجموعه قوه قضائیه از دولت و استقلال فرد قضات در انجام مسئولیت‌های خود بدون رعایت ملاحظات و روابط (بتهان و بویل، ۱۳۷۶: ۹۶).

سهولت دسترسی به دادگاه‌ها: شاکیان و دادخواهان باید بتوانند به آسانی به دادگاه‌ها دسترسی داشته باشند، یعنی اینکه دادگاه‌های صالح برای رسیدگی، زیاده از حد دور از دسترس و آئین دادرسی بیش اندازه سنگین و پرخرج و پیچیده نباشد (پللو، ۱۳۷۰: ۸۱-۸۰). این امر در سیستم قضایی کشور ما نسبت به دعوای علیه دولت رعایت شده است. هزینه دادرسی در دیوان عدالت اداری چندان سنگین نیست. علاوه بر این، افراد می‌توانند از طریق دفاتر استانی دیوان عدالت اداری و نیز پست سفارشی شکایات خود را به این دیوان ارسال دارند.

جایز نبودن خودداری از احقاق حق: شکایت شهروندان از سازمان‌های اداری، قضات را مکلف می‌سازد که به این شکایات رسیدگی کرده و حکم مقتضی را صادر نماید و قاضی نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقض یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد. امتناع قضات از رسیدگی به شکایات، تخلف محسوب شده و مجازات در پی خواهد داشت (اصل ۱۶۷ قانون اساسی). این خصیصه به شهروندان این اطمینان را خواهد بخشید که شکایات آنها از سازمان‌های اداری بی‌پاسخ نمی‌ماند و نظارت قضایی از این طریق یکی از مهمترین خصایق خود را که جلوه‌ای الزامی به آن می‌بخشد، به دست می‌آورد (راسخ، ۱۳۸۸).

مستدل و مستند بودن احکام قضات: اگرچه این ویژگی تضمینی برای حفظ حقوق شهروندان در برابر دستگاه قضایی به شمار می‌آید اما می‌توان آن را از دیدگاهی دیگر نیز نگریست چرا که باعث می‌شود که نظارت قضایی از خودسرانه و دل‌بخواهی بودن خارج شده و بر اساس قانون صورت گیرد و همین امر می‌تواند به عنوان ابزاری برای دفاع از نظارت قضایی نیز به کار رود، زیرا مقامات و مأمورین اداری نمی‌توانند نظارت قضایی را متهم به سیاسی بودن و یا خودسرانه بودن نمایند.

قاطعیت تصمیمات: اینکه تصمیمات قضات نتیجه بخشند و می‌توانند رضایت خاطر شهروندانی را که حقوقشان نقض شده و توقع جبران دارند، فراهم سازند، دو بخش مهم دارد: محدوده اختیارات قاضی و اجرای تصمیمات وی (پللو، ۱۳۷۰: ۸). محدوده اختیارات قاضی بر سازمان‌های اداری، شامل ابطال اقدامات و تصمیمات و احکام و آئین‌نامه‌های غیر قانونی یا خارج از اختیارات آنها و یا سوء استفاده از اختیارات می‌باشد اما شق دیگر قاطعیت تصمیمات، ثمربخشی و

اجرای آنها می‌باشد. احکام دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری برای مراجع اداری لازم‌الاجرا بوده و عدم اجرای آنها مجازات در پی خواهد داشت. بنابراین قاطع بودن تصمیمات و اثربخشی آنها بر سازمان‌های اداری تضمین شده است و این امر باعث می‌شود که این نظارت و قاطعیت و ثمربخشی، که لازمه یک نظارت کارآمد می‌باشد، برخوردار باشد (عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

۱.۴.۱. نهادهای حکمرانی نظارت قضایی

بنا بر اصل ۱۵۶ قانون اساسی، قوه قضاییه یکی از قوای مستقل حکومتی است که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایفی چند از جمله نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند ۳) است. بدیهی است این نظارت بر قوا و نهادهایی که بیرون از قوه قضاییه قرار دارند و نیز درون قوه اعمال می‌شود. در بخش نظارت بیرونی، سازمان بازرسی کل کشور به طور فعال و فراگیر بر تمامی ارکان کشور نظارت دارد و دیوان عدالت اداری به طور منفعل و موردی تصمیمات و اقدامات قوه مجریه را بازبینی می‌کند. در بخش نظارت درونی، دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای قوانین در دادگاه‌های دادگستری و دادگاه انتظامی قضات با هدف کنترل نحوه عمل شخصی دادرسان وجود دارد (راسخ، ۱۳۸۸).

۱.۴.۱.۱. حکمرانی نظارت قضایی درونی

قوه قضاییه نیز همانند دیگر قوا بر اجزای درونی خود نظارت دارد. این نظارت به صورت‌های گوناگون قابل اعمال است (راسخ، ۱۳۸۸):

۱. دیوان عالی کشور

بنا بر اصل ۱۶۱ قانون اساسی، دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضاییه تعیین می‌کند، تشکیل می‌گردد. رئیس این دیوان، طبق اصل ۱۶۲ از سوی رئیس قوه قضاییه و با مشورت قضات دیوان عالی برای مدت پنج سال به این سمت منصوب می‌شود.

۲. رئیس قوه قضاییه

هرگاه رئیس قوه قضاییه رأی دادگاهی را خلاف بین شرع تشخیص دهد، تشخیص وی از جهات اعاده دادرسی به شمار می‌آید و بر این اساس، پرونده برای رسیدگی به مرجع صالح ارجاع خواهد شد (قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه، ماده ۲، قانون اصلاح ماده ۱۸ اصلاحی

قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، ماده واحده ۱۳۸۵، قانون تفسیر ماده ۱۸ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۸۷). در این خصوص، بر اساس اصلاحات انجام شده در ماده ۱۸ اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب (۱۳۸۵)، اگر دادستان کل کشور، رئیس سازمان قضایی نیروهای مسلح و رؤسای کل دادگستری استان‌ها مواردی را خلاف بین شرع تشخیص دهند، آنها را به رئیس قوه قضاییه اعلام خواهند کرد. مراد از خلاف بین شرع این است که رای صادر شده مغایر مسلمات فقه باشد. درخواست تجدیدنظر نسبت به آرای قطعی باید ظرف یک ماه از تاریخ قطعیت در یکی از شعب دیوان عالی کشور رسیدگی شود. بدین ترتیب، اصلاح ماده ۱۸ اصلاحی قانون یاد شده به حذف شعبه تشخیص انجامید (قانون اصلاح ماده ۱۸ اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، ماده واحده، تبصره‌های ۴-۱). با این وصف، نوعی نظارت خاص در دیوان عالی از سوی شخص رئیس قوه بر آرای قطعی نظام دادگستری ایجاد شده است. گفتنی است ماده ۸۶ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) نیز نظارت رئیس قوه قضاییه بر آرای دیوان را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون، به رسمیت شناخته است.

۳. دادگاه انتظامی قضات

دادگاه انتظامی قضات به تخلفات دادرسان رسیدگی می‌کند. البته لازم به ذکر است که در قانون دیوان عدالت اداری (۱۳۸۵)، برخلاف قانون پیشین دیوان، مقرراتی در این خصوص وجود ندارد (همان، ۱۳۶).

۱.۴.۲. حکمرانی نظارت قضایی بیرونی

نظارت بیرونی قوه قضاییه به نظارت فعال و فراگیر و نظارت منفعل و موردی تقسیم می‌شود (راسخ، ۱۳۸۸ و سوادکوهی فر، ۱۳۸۰).

۱. سازمان بازرسی کل کشور؛ نظارت عام و فراگیر قضایی

به موجب بند ۳ اصل ۱۵۶ و به ویژه اصل ۱۷۴ قانون اساسی، «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود. رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضاییه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند تعیین می‌شود. رئیس سازمان می‌تواند یک نفر قائم مقام برای خود از میان قضات با صلاحیت انتخاب کند که با پیشنهاد و تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین می‌گردد و همچنین می‌تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن).

نظارت و بازرسی، حسب مورد توسط بازرسی یا هیأت بازرسی صورت می‌گیرد. بازرسی یا اعضاء هیأت بازرسی از بین اشخاص واجد صلاحیت، توسط رئیس سازمان و یا مقامات مجاز از طرف وی تعیین می‌شوند. رئیس هیأت بازرسی از بین دارندگان پایه قضایی یا متخصصین و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد تعیین خواهد شد. سازمان می‌تواند در مرکز، به تعداد مورد لزوم معاونت و بازرسی امور داشته باشد و خارج از مرکز، منطقه و بازرسی کل در مرکز استان‌ها و شهرستان‌های بزرگ تشکیل دهد (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن).

با ملاحظه قانون و آئین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور باید اعلام نمود که سه گروه در این مجموعه نظارتی انجام وظیفه می‌نمایند: (صفری دنیاچالی، ۱۳۹۱: ۳۴-۳۰).

الف) قضات یا بازرسان قضایی: قاضی در معنی اخص کلمه به کسی اطلاق می‌شود که با داشتن شرایط قانونی دارای ابلاغ قضایی از سوی ریاست قوه قضاییه باشد. چنین شخصی در این مجموعه ممکن است رئیس سازمان، قائم مقام، بازرسی کل یا بازرسی قضایی باشد ولی آنچه بیشتر مدنظر قانونگذار بوده، بازرسان قضایی هستند که عمدتاً به انجام بازرسی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور مبادرت می‌ورزند چرا که این افراد طبق قانون تشکیل سازمان دارای اختیارات ویژه‌ای بوده که سایر بازرسان و متخصصان چنین اختیاری را دارا نمی‌باشند؛ از جمله صدور قرار تأمین غیر از قرار بازداشت موقت، تشخیص احکام خلاف قانون و خلاف بین شرع و تأیید وقوع تخلف و یا جرم.

ب) کارشناسان و متخصصان صلاحیت‌دار: گروه بعدی که در بدنه این سازمان از فعالیت‌های ویژه‌ای برخوردار بوده و کاملاً تخصصی انجام وظیفه می‌نمایند، کارشناسانی هستند که با در نظر گرفتن رشته‌های تحصیلی موردنیاز سازمان تحت عنوان کارشناس صافی یا بازرسی بکار گرفته می‌شوند. پرواضح است این افراد زمانی می‌توانند عمل دستگاه اداری یا مسئولی را غیرقانونی تشخیص دهند که از تبحر، تجربه، تسلط کامل بر قوانین و مقررات دستگاه‌ها و برجستگی خاصی برخوردار باشند در غیر این صورت تشخیص نوع تخلف و جرم کار آسانی نخواهد بود. این افراد ممکن است به صورت نیروی کارشناسی ثابت جذب سازمان بازرسی کل کشور شده و مشغول به کار شوند و یا اینکه از سایر دستگاه‌های دولتی وفق مقررات قانونی در سازمان مأمور به خدمت بوده یا انجام وظیفه نمایند.

ج) کارکنان ستادی: دسته سومی که در مجموعه سازمان بازرسی کل کشور انجام وظیفه می‌نمایند، کارشناسان ستادی هستند که ممکن است در تقیح و تنظیم گزارش‌ها با سرپرستان هیأت‌های

بازرسی همکاری نموده و یا در سایر مشاغل اداری به عنوان مسئولین دفاتر، ثبت، بایگانی و ستاد خبری با سازمان همکاری نمایند.

بر اساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، وظایف اساسی آن به شرح زیر می باشد:

بازرسی مستمر: کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنهاست بر اساس برنامه منظم، مورد نظارت این سازمان قرار می‌گیرند. در اجرای این نوع بازرسی حداقل سالی یک بار هیأت‌های بازرسی به دستور رئیس سازمان در محل ارگان‌های مذکور مستقر و به بازرسی دستگاه مربوطه می‌پردازد (آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

وظیفه هیأت‌های بازرسی در بازرسی‌های سالانه عبارت است از:

الف) بررسی وضع سازمان‌ها و مؤسسات مورد بازرسی از جهت حسن جریان امور اداری و نحوه انجام وظیفه و اجرای قوانین و طرح‌ها و برنامه‌های مربوط، و تناسب سازمان مربوط با احتیاجات عمومی و نقایص هر یک از آنها؛

ب) بررسی طرز رفتار رؤسا و کارمندان از حیث، اخلاق، روحیه، معلومات نحوه انجام وظیفه، صحت عمل، استعداد، لیاقت، شجاعت در انجام وظیفه، طرز رفتار با مردم و تخصص در رشته مربوط و غیره؛

ج) بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی در تمام کشور یا یک منطقه خاص، از قبیل روحیه عمومی، امور اقتصادی، کشاورزی و محصولات، تولیدات صنعتی، فرهنگ، بهداشت، ارتباطات و راه‌ها، امور قضایی، امور انتظامی و مایحتاج عمومی در حدود اختیارات قانون سازمان.

بازرسی فوق‌العاده: بر اساس منویات مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یا درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود به صورت فوق‌العاده مورد نظارت این سازمان قرار گیرد.

بازرسی موردی: علاوه بر دو نوع بازرسی فوق، نوع دیگری از بازرسی در آئین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پیش بینی شده است و آن بازرسی موردی است که با هدف رسیدگی به

شکایات و اعلام‌های مردم انجام می‌گیرد. هر کسی می‌تواند شکایات خود را علیه هر سازمان و دستگاه اداری و اجرایی و کارکنان آنها به سازمان بازرسی تسلیم نماید به دنبال شکایات و اعلام‌های مدلل، رئیس سازمان می‌تواند یک هیأت بازرسی برای رسیدگی اعزام و یا مأمور نماید.

همچنین در مواردی که گزارش بازرس متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یا مقامات مأذون از طرف وی یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری نمایند و در مورد تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب را به مراجع ذی‌ربط منعکس نموده و پیگیری لازم را به عمل آورند. مراجع رسیدگی‌کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در مورد جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آن‌ها دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارات و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید. دستگاه‌های ذی‌ربط موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلایل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌مراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود.

نظارت بر معاملات دستگاه‌های دولتی: سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند نماینده به مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاه‌های دولتی، عمومی، غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی به عنوان ناظر بدون حق رأی در جهت انجام وظیفه نظارتی معرفی نماید. مسئولان ذی‌ربط موظفند زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهای موردنظر را به اطلاع سازمان برسانند (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

۲. دیوان عدالت اداری؛ نظارت منفعل و موردی

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادی با عنوان دیوان عدالت اداری وجود دارد که پیشینه آن را می‌توان به شورای دولتی و قانون مؤسس آن یعنی قانون شورای دولتی (۱۳۳۹) بازگرداند (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۲۶). بنا بر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دادرسان مکلف به خودداری از اجرای تصویب-نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه هستند. افزون بر این، هر کسی می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. نکته اینکه، عدم اجرای آن مقررات موجب بی‌اعتباری قانونی آنها نمی‌شود. به این دلیل، قانونگذار قانون اساسی شیوه ابطال این گونه مصوبات را مشخص ساخته و صلاحیت بررسی و ابطال را به نهادی خاص در قوه قضاییه سپرده است. این صلاحیت و اختیار در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به تصریح آمده است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵) موارد نظارت دیوان عدالت اداری بر سازمان‌های اداری را شامل موارد زیر می‌داند:

الف) رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها و نیز تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

ب) رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

ج) رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.

تبصره ۱: تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان بر وقوع تخلف با دادگاه عمومی است.

تبصره ۲: تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. بنابراین، قانون دیوان عدالت اداری موارد نظارت دیوان عدالت اداری بر سازمان‌های اداری را شامل رسیدگی به شکایات علیه دولت در زمینه‌های زیر می‌داند:

نظارت دیوان بر تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آنها: یکی از موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات مردم در تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مأمورین آنها می‌باشد.

الف) تصمیمات واحدهای دولتی و مأمورین آنها: تصمیمات واحدهای دولتی که به اعتبار منشأ و موضوع از تصمیمات تضمینی و قضایی به معنی اخص متمایز است حاوی قواعد، احکام، نظرات و دستورات لازم الاجرائی می‌باشد که توسط مراجع و مقامات اداری و اجرایی در زمینه‌های مختلف و متنوع ایجاد می‌شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۸۶).

ب) اقدامات واحدها و مأمورین آنها: تشخیص موارد تخلف بر اساس قواعد و اصول مورد استفاده نظارت قضایی صورت می‌گیرد و حقوق اشخاصی که در نتیجه این اقدامات تضییع شده است، می‌بایست جبران شود و اگر خسارتی نیز متوجه افراد شده باشد نیز پس از تشخیص دیوان توسط دادگاه‌های عمومی تعیین شود.

نظارت استینافی بر آرای مراجع شبه قضایی قوه مجریه: دیوان عدالت اداری مرجع رسیدگی به تصمیمات و آراء مراجع مزبور وقتی قابل اعتراض و رسیدگی در دیوان خواهد بود که قطعی باشد و از این حیث بین آراء غیر قطعی که به دلیل عدم واخواهی به مرجع تجدید نظر اداری، قطعیت یافته، با آرائی که به حکم قانون در مرحله بدوی قطعی شناخته شده است تفاوتی وجود ندارد (همان، ۲۹۴). بنابراین می‌بایست دیوان در ابتدا احراز نماید که رأی و تصمیم مورد اعتراض، قطعیت یافته است.

رسیدگی به شکایات استخدامی: مستخدمین دولت و سازمان‌های اداری بخش مهمی از مستخدمین عمومی را تشکیل می‌دهند و در واقع نیروی انسانی این سازمان‌ها که به تعبیری مهمترین بخش هر سازمان می‌باشد را تشکیل می‌دهند. قوانین و مقررات استخدامی به طور کلی متضمن قواعد و اصولی است که شرایط عمومی ورود به خدمت دولت، حقوق و مزایا و وظایف و تکالیف مستخدم و همچنین حدود اختیارات و تعهدات و الزامات دولت در قبال مستخدمین را معین و مشخص می‌سازد (همان، ۳۶۶). حال با توجه به حقوقی که قوانین برای مستخدمین سازمان‌های

اداری در نظر گرفته‌اند، تشخیص اولیه اینکه این حقوق مورد تضییع قرار گرفته‌اند، خود مستخدم می‌باشد که با تشخیص خود مبادرت به شکایت در دیوان عدالت اداری می‌نماید. حقوق استخدامی تضییع شده با اجتماع دو شرط اساسی محقق می‌شود: اول آنکه فعل یا ترک فعل سازمان‌های اداری مخالف قوانین و مقررات استخدامی باشد. دوم آنکه فعل یا ترک فعل مذکور سبب تضییع حقوق و مزایای مالی یا غیرمالی ثابت و مکتسب شده باشد (همان، ۳۷۲).

نظارت بر مقررات دولتی: یکی از مهمترین وظایف دیوان عدالت اداری نظارت بر مقررات دولتی می‌باشد. این نظارت از آنجا اهمیت مضاعفی دارد که مقامات قوه مجریه با وضع آیین‌نامه می‌توانند برای افراد خارج از اداره یعنی شهروندان، حق و تکلیف ایجاد نمایند. وضع قاعده حقوقی که اساساً به نمایندگان منتخب مردم در قوه مقننه اختصاص دارد، بنا به دلایلی به قوه مجریه نیز اعطاء شده است ولی این قواعد باید در محدوده قوانین و مقررات برتر بوده و در حدود صلاحیت مقامات اجرایی باشد.

۳. دادگاه‌های عمومی

نظارت قضایی بر مقررات دولتی: اصل ۱۷۰ قانون اساسی بیان می‌دارد: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». بر اساس این اصل قضات دادگاه‌ها مکلف شده‌اند که مقررات دولتی را از دو حیث مورد نظارت قرار دهند. یکی از رعایت قوانین و مقررات اسلامی، و دیگری خارج بودن از حدود اختیارات قوه مجریه که توسط قوانین برتر معین می‌شود.

نظارت قضات دادگاه‌ها بر اعمال مأمورین اداری: قضات دادگاه‌ها با رسیدگی به جرایم ارتكابی مأمورین دولتی - نظیر ارتشاء، اختلاس، تصرف غیرمجاز در اموال و وجوه دولتی و تبانی در انجام معاملات دولتی - و لحاظ آن مجازات‌ها از این طریق بر آنها اعمال نظارت می‌نمایند. از آنجا که هیچ یک از مقامات و مأمورین واحدهای اداری در برابر قوه قضاییه مصونیت ندارند، نظارت قضات، همه مقامات و مسئولین را در بر می‌گیرد، و صرفاً رسیدگی به اتهام رئیس‌جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد (اصل ۱۴۰ قانون اساسی) و این اطلاع هیچ تأثیری بر محاکمه آنها نداشته و شاید تا حدی بر نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر وزراء نیز مؤثر باشد (عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

۴. مقامات و نهادهای عالی قوه قضاییه

مقامات عالی قوه قضاییه همچون رئیس قوه قضائیه و دیوان عالی کشور نیز نظارت‌هایی بر سازمان‌های اداری و مقامات عالی‌تر می‌کنند:

نظارت رئیس قوه قضاییه بر مقامات عالی اداری: بنا بر اصل ۱۴۲ قانون اساسی، «دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد.

آشکار است که نظام حقوق اساسی کشور در پی اعمال نظارت مالی بر بالاترین مقام‌های اجرایی کشور بوده و این امر را بر عهده بالاترین مقام قضایی نهاده است. بدین وسیله، قوه قضاییه صلاحیت نظارت مالی بر گرداندگان اصلی قوه مجریه را می‌یابد.

نظارت دیوان عالی کشور بر رئیس‌جمهور: بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بیان داشته که دیوان عالی کشور در مورد وظایف قانونی رئیس‌جمهور می‌تواند حکم به تخلف از وظایف قانونی‌اش را صادر کند و بر این اساس مقام رهبری می‌تواند او را عزل کند. بر اساس این حق ماده ۱۹ قانون وظایف و اختیارات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مقرر نموده است که رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات در رابطه با وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در صلاحیت دیوان عالی کشور است (عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

نظارت مسئولین واحدهای قضایی: علاوه بر نظارت‌های مقامات فوق، مابقی مسئولین قوه قضاییه نظیر رئیس سازمان بازرسی کل کشور (در ارجاع موارد بازرسی)، رؤسای دادگستری‌ها نیز بر امر نظارت بر سازمان‌های اداری مشارکت و مباشرت دارند.

۵. موارد دیگر نظارت قضایی بیرونی

* بر اساس ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲)، «هیئت عالی نظارت»، به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون مزبور در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل می‌شود. یکی از اعضای این هیئت نماینده رئیس قوه قضاییه است. این هیئت، در صورت مشاهده پاره‌ای موارد از سوی هر یک از هیئت‌های بدوی یا تجدیدنظر- مانند عدم رعایت قانون رسیدگی به تخلفات اداری و مقررات مشابه یا اجرای تبعیض آمیز قوانین و مقررات- می‌تواند تصمیمات و آرای آنها را ابطال کند. افزون بر این، هیئتی، که هیئت عالی

نظارت آن را تعیین می‌کند، به تخلفات اداری اعضای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌کند. همچنین، هیئت عالی نظارت می‌تواند بازرسانی را به دستگاه‌های مشمول اعزام کند و در صورت مشاهده موارد تخلف، کارکنان متخلف را به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری معرفی کند. اصلاح یا تغییر آرای قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صرفاً در مواردی که هیئت به اکثریت آرا تشخیص دهد که مفاد حکم صادر شده از لحاظ موازین قانونی (شکلی یا ماهوی) مخدوش است، پس از تأیید هیئت عالی نظارت امکانپذیر است (قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ماده ۲۴).

* بر اساس بند ۱۵ ماده واحده قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، رئیس قوه قضاییه موظف است هیئتی را به منظور نظارت بر حسن اجرای موارد ذکر شده در این قانون تعیین کند. کلیه دستگاه‌های مرتبط با این موارد موظف است با این هیئت همکاری کند. بر این اساس، رئیس قوه قضاییه دستور تشکیل یک «هیئت نظارت مرکزی» را مرکب از شورای معاونان قوه قضاییه صادر کرده است. رئیس قوه، ریاست این هیئت را بر عهده دارد و از سایر مسئولین ذیربط، حسب مورد، پس از موافقت رئیس قوه دعوت به حضور در هیئت می‌شود. در مرکز هر استان، هیئتی مرکب از حداکثر پنج نفر قاضی دادگستری، سازمان قضایی نیروهای مسلح، سازمان بازرسی کل کشور و نماینده دادرسی انتظامی به عنوان «هیئت نظارت و بازرسی استان» تشکیل می‌شود و رئیس کل دادگستری استان ریاست این هیئت را بر عهده دارد (دستورالعمل اجرایی بند ۱۵ قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی، مواد ۸ و ۹).

مطابق ماده ۲ دستورالعمل اجرایی قانون مذکور، هیئت یاد شده عهده‌دار وظایفی است نظیر؛ نظارت بر حسن اجرای این قانون، اصلاح روش‌ها و انطباق آنها با مقررات، بررسی گزارش هیئت‌های نظارت و بازرسی استان‌ها و ارزیابی چگونگی اجرای قانون، اعزام گروه‌های بازرسی فوق‌العاده به دستگاه‌های مشمول، ارسال شکایات و گزارش‌های واصل شده به مرجع مربوط و پیگیری آنها تا رسیدن به نتیجه، پیشنهاد تشویق و تنبیه بر اساس گزارش هیئت‌های بازرسی، تهیه گزارش در خصوص روند اجرای قانون در کشور هر سه ماه یک بار و ارائه گزارش از چگونگی روند اجرای قانون هر شش ماه یک بار به مردم.

* از دیگر موارد صلاحیت نظارتی قوه قضاییه، طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی، عضویت دو نفر نماینده رئیس قوه قضاییه در شورای نظارت بر صدا و سیما است (راسخ، ۱۳۸۱ و عمید زنجانی، ۱۳۹۹).

* علاوه بر نظارت فوق، رئیس قوه قضاییه اختیارات دیگری نیز دارد که می‌توان آن را

مشارکت در نظارت تلقی نمود. نظیر انتخاب قضات برای عضویت در مراجع اختصاصی اداری و یا کمیسیون‌هایی متشکل از قضات و اعضای قوه مجریه مانند انتخاب یک نفر از قضات عالی رتبه جهت عضویت در شورای عالی معادن (ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) و یا انتخاب یک نفر قاضی برای عضویت در هیأت حل اختلاف مالیاتی (ماده ۲۴۴ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳).

نتیجه‌گیری

نظام جمهوری اسلامی ایران، یک نظام مردم سالار دینی است که مشروعیت حاکمیت آن به اراده الهی است. ماهیت این نظام اقتضا می‌کند که قانون اساسی آن متأثر از پایه‌های حکومت اسلامی باشد و قانون گذاری آن که بیانگر ضابطه‌های مدیریت اجتماعی است بر مدار قرآن و سنت جریان یابد و افراد صالح عهده‌دار حکومت و اداره کشور شوند؛ به صورتی که احکام اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت اجرا گردد (آرایی، ۱۴۰۰). نظارت بر اعمال دستگاه‌های اداری در بهبود و اصلاح فرایند و کارکرد دولت تأثیر مستقیم دارد به گونه‌ای که مردم با آگاهی نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکمرانی، در سیاستگذاری دولت همکاری خواهند داشت. ارتقای کارآمدی دولت از اهداف مهم حکمرانی نظارت قضایی است که از این راه دولت و دستگاه‌های اداری می‌توانند توانمندی‌های خود را افزایش داده و از ظرفیت‌های بیشتر بهره‌برداری کند و با کشف افق‌های جدید از امکانات بالقوه، بر کارآمدی خویش بیفزایند (آرایی، ۱۳۹۹). فصل یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴) وظایف و حدود اختیارات قوه قضائیه را تعیین می‌کند. با تدقیق در وظایف مذکور، توجه ویژه به اقدامات با ماهیت نظارت قضایی مشهود است. وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور، وظیفه خطیر قوه قضائیه در پیشگیری و یا برخورد با خطاها در دستگاه‌های اداری را سنگین نموده است. نظارت قضایی ناظر بر همه فعالیت‌ها و اعمال سازمان‌های اداری بوده و قالب‌بندی حقوقی سازمان‌های اداری به وسیله آنها شکل می‌گیرد، بنابراین مقامات و مأمورین اداری می‌بایست در تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های خود از قوانین پیروی کنند و تضمین اجرای قوانین بر عهده قوه قضائیه مستقل می‌باشد. دستگاه اداری تابع قوانین و مقررات می‌باشد و عدم رعایت قوانین از جانب این دستگاه‌ها، موجب بطلان اعمال و اقدامات آنها می‌شود. قانون اساسی به عنوان برترین قانون که همه

قوا می‌بایست آن را رعایت کنند در رأس هرم قوانین کشور قرار دارد. عدم رعایت قوانین و مقررات می‌تواند موجب بطلان اعمال و تصمیمات و آیین‌نامه‌های اداری شود و همچنین مسئولیت مدنی آنها را در جبران خسارت وارده موجب شود. در بعضی از موارد، عدم رعایت قوانین مستوجب مسئولیت کیفری مأمورین اداری و مجازات آنها نیز می‌شود. نظارت قوه قضاییه تضمین‌کننده اصلی رعایت قوانین در سازمان‌های اداری است که به وسیله اعمال نظارت‌های خود می‌تواند این ضرورت مهم را تأمین نماید. حکمرانی نظارت قضایی در دو سطح درونی و بیرونی ناظر بر همه فعالیت‌ها و اعمال دستگاه‌های اداری بوده و موجبات تضمین رعایت قوانین و مقررات، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و خارج شدن از حیطه صلاحیت و اختیارات و جبران خسارات وارده به شهروندان را به دو شیوه نظارت استطلاعی (اطلاع از طرز کار و حسن جریان امور و چگونگی اجرای قوانین در سازمان‌ها و ادارات دولتی که این نظارت، نظارتی فراگیر و عام و عمدتاً در سازمان بازرسی کل کشور متمرکز است) و نظارت دادرسی (رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات، اقدامات و آئین‌نامه‌های دولتی و احکام مراجع شبه قضایی قوه مجریه که مهمترین ابزار شهروندان در صیانت از حقوق خود می‌باشد و مهمترین بخش این نظارت، در دیوان عدالت اداری متمرکز است) فراهم می‌آورد.

کتابنامه

- احسانی، حسین و خیرالله پروین (۱۳۹۹). «نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده امریکا»، فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس، دوره ۱۱، شماره ۴۲.
- آرایی، وحید (۱۳۹۹). «واکاوی سازوکارهای نظارت بر سازمان‌های اداری پس از پیروی انقلاب اسلامی ایران»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، دوره ۱، شماره ۱.
- آرایی، وحید (۱۴۰۰). «مبانی سیاستگذاری نظارت بر اعمال دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، دوره ۲، شماره ۲.
- آرایی، وحید و حمیدرضا ملک محمدی (۱۳۹۳). «بررسی مبانی نظارت قضایی بر اعمال دستگاه‌های اداری و ارزیابی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، فصلنامه حقوق تطبیقی، دوره ۱، شماره ۱.
- بتهان، دیوید و بویل، کوین (۱۳۷۶). «دموکراسی چیست؟ ترجمه شهرام نقش تبریزی، تهران: انتشارات ققنوس.
- پللو، روبر (۱۳۷۰). «شهروند و دولت، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- خزایی، مرتضی (۱۳۹۷). «بررسی نظارت قضایی بر اعمال اداری در دیوان عدالت اداری»، دومین همایش بین‌المللی حقوق علوم سیاسی و معارف اسلامی، مرکز همایش‌های بین‌المللی کوشاگستر.
- راسخ، محمد (۱۳۸۸). «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷). «تقریرات درس حقوق اداری، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی.
- رضایی زاده، محمدجواد، احسان اکبری، محمدمحسن روزی طلب (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی معیارهای اعمال نظارت قضایی در حقوق اداری ایران و انگلستان»، فصلنامه علمی حقوق اداری، دوره ۵، شماره ۱۳.
- سوادکوهی‌فر، سام (۱۳۸۰). «بررسی تطبیقی دو مرجع قانونی صالح برای نقض مصوبات دولت»، سایت قوانین، شماره انتشار ۲۶.
- صداقتی، کیوان (۱۳۹۰). «نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق و پیشبرد حاکمیت قانون، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی.

صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.

صفری دنیاچالی، مسعود (۱۳۹۱). درآمدی بر بازرسی و نظارت با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور، سمنان: انتشارات حبله رود.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸). حقوق اداری، تهران: سمت.

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی آن.

قانون دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۸۵ و اصلاحات بعدی آن.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲.

موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۴). مبانی حقوق اداری، تهران: انتشارات شهر آب.